

# **JURNAL MAHKAMAH**

**IBI SOCIETAS IBI IUS**

**Perspektif Independensi Kekuasaan Kehakiman dalam  
Sistem Peradilan di Indonesia  
Efendi Ibnuususilo**

**Tinjauan Terhadap Kedudukan Badan Operasi Bersama Berdasarkan  
Perjanjian Mengenai Ketentuan Umum dalam Rangka Pembuatan JMA dan  
JOA Antara PT. Bumi Siak Pusako dengan Pertamina Direktorat Hulu  
Admiral**

**Perzinaan Ditinjau Dari Hukum Pidana Indonesia dan Hukum Adat  
Desi Apriani**

**Asas Hukum Kewarisan dalam Kompilasi Hukum Islam di Indonesia,  
Hajar M.**

**Keberadaan Perjanjian Baku dalam Perjanjian Pengiriman Barang Setelah  
Berlakunya UU No. 16 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen  
Isma Nuryanti**

**Analisis Terhadap Cyber Crime Sebagai Kejahatan dalam Masyarakat  
Zulkarnain S.**

**Tinjauan Teoritis Kebijakan Penggunaan Hukum Pidana dalam Ketentuan  
Perda Pajak dan Retribusi  
M. Musa**

**Pelaksanaan Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah Kabupaten  
Pesisir Selatan Tahun Anggaran 2005 - 2006  
Darnis**

**Asas Perkawinan dalam Islam  
Maghfirah**



**JURNAL  
MAHKAMAH**



**PELINDUNG**

Dekan Fakultas Hukum UIR

**KETUA PENGARAH**

Efendi Ibnu Susilo SH., MH

**KETUA PENYUNTING**

Prof. Dr. Ellydar Chaidir SH., MH.

**DEWAN PENYUNTING**

Prof. Dr. H. Syafrinaldi, SH., MCL.

Dr. Hj. Sri Wahyuni, SH, MSi.

M. Husnu Abadi, SH., MHum.

Zul Akrial SH., MHum.

S. Marbun SH., MS

**MITRA BERSTARI**

Dr. Sahuri Lasmadi, SH., MH.

Dr. Hartati, SH., MH

Prof. Dr. Alaidin Koto, MA.

Dr. Widodo Ekatjahjana, SH., MH.

Prof. Arif Amrullah, SH., MHum.

Johni Najwan, SH., MH., Ph. D

Dr. Jazim Hamidi, SH., MH.

Dr. Kurnia Warman, SH., MH

**PENYUNTING PELAKSANA**

Mohammad Kholid SH., MH

**TATA USAHA**

Monikha Hasan

**Alamat Redaksi /Tata Usaha**  
Fakultas Hukum Universitas Islam  
Riau,

Jalan Kaharuddin Nasution 113  
Marpoyan, Pekanbaru, Riau 28284  
(0761) 72126 Fax. (0761) 674834

# DAFTAR ISI

DAFTAR ISI .....	i
PENGANTAR REDAKSI .....	ii
• Perspektif Independensi Kekuasaan Kehakiman dalam Sistem Peradilan di Indonesia Efendi Ibnu Susilo .....	1-24
• Tinjauan Terhadap Kedudukan Badan Operasi Bersama Berdasarkan Perjanjian Mengenai Ketentuan Umum dalam Rangka Pembuatan JMA dan JOA Antara PT. Bumi Siak Pusako dengan Pertamina Direktorat Hulu Admiral .....	25- 43
• Perzinaan Ditinjau Dari Hukum Pidana Indonesia dan Hukum Adat Desi Apriani .....	44-54
• Asas Hukum Kewarisan dalam Kompilasi Hukum Islam di Indonesia Hajar M. ....	55-71
• Keberadaan Perjanjian Baku dalam Perjanjian Pengiriman Barang Setelah Berlakunya UU No. 16 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen Isma Nuryanti .....	72-90
• Analisis Terhadap <i>Cyber Crime</i> Sebagai Kejahatan dalam Masyarakat Zulkarnain S. ....	91-103
• Tinjauan Teoritis Kebijakan Penggunaan Hukum Pidana dalam Ketentuan Perda Pajak dan Retribusi M. Musa .....	104-114
• Pelaksanaan Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah Kabupaten Pesisir Selatan Tahun Anggaran 2005-2006 Darnis .....	115-143
• Asas Perkawinan dalam Islam Maghfirah .....	144-156
• Biografi Singkat Penulis .....	144
• Syarat Penulisan Naskah Jurnal Mahkamah .....	145



## **TINJAUAN TEORITIS KEBIJAKAN PENGGUNAAN HUKUM PIDANA DALAM KETENTUAN PERDA PAJAK DAN RETRIBUSI**

**M. Musa**

Fakultas Hukum Universitas Islam Riau

### **Abstract**

*Violations of the taxes and levies is a criminal act that is mala prohibita, so as not to over-the policy of criminalization and depenalization in Law Number 28 Year 2009 About Tax and Retribution is not a requirement made in the law could not be established except with the sanction of law administration. Civil Servant Investigators (PPNS) who were given the authority to conduct investigations of violations of tax law and regulation the scope of his levies under the Head of Department/Government Agency, in upholding the law through the penal law violations will be subordinated by the Head of Department/Institution where PPNS in assign, are not independent in accordance with the authority to enforce penal point.*

**Keywords :** *Criminalization, Law Tax, Levies Regulation, Civil Investigator.*

### **A. Pendahuluan**

Pajak dan retribusi di Indonesia merupakan salah satu sumber pemasukan APBN dan APBD yang sangat strategis, karena pajak dianggap merupakan salah satu sumber pendapatan yang utama. Begitu pentingnya pajak dan retribusi, maka dalam perspektif kebijakan kriminal masalah mafia pajak perlu ditangani dengan serius sebab sangat merugikan kepentingan publik. Kasus mafia pajak yang terkait dengan Gayus Tambunan sebagai suatu contoh kasus sampai saat ini masih serius ditangani oleh penegak hukum terkait pelanggaran atas perundangan-undangan perpajakan jika dilihat dari aspek kriminal, secara kualitatif perbuatannya dapat digolongkan sebagai kejahatan berat (*felony*) dan diancam dengan pidana penjara serta denda. Referensi hukum pidana juga ada yang menempatkan tindak pidana di bidang pajak sebagai "*white collar crime*" dan sekaligus salah satu jenis dari "*business crimes*".<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Michael Ckarje (1990); Ellen S. Podgor (1993); Marshal B. Clinard (1980) sebagaimana dikutip oleh Romli Atmasasmita, Tax Crimes merupakan salah satu dari 9 (sembilan) "*corporeare crimes*" yaitu: tindak pidana di bidang perbankan, tindak pidana di bidang pasar



Dalam kebijakan formulasi perundang-undangan tentang penerapan konsep desentralisasi pemerintahan, permasalahan pajak di Indonesia tidak lagi menjadi persoalan pemerintah pusat, tetapi juga menjadi persoalan pemerintah daerah. Menurut perundang-undangan Indonesia, pungutan pajak dan retribusi tingkat pemerintahan lokal dilaksanakan berdasarkan Peraturan Daerah (Perda), sehingga dari sisi perundang-undangan keberadaan Perda yang mengatur tentang pajak dan retribusi daerah pada era otonomi daerah<sup>2</sup> ini mempunyai kedudukan yang semakin penting, karena Perda telah menjadi bagian dari tata urutan perundang-undangan Indonesia berdasarkan UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang<sup>3</sup>.

Perumusan perbuatan dan sanksi pidana dalam Perda yang mengatur tentang pajak dan retribusi daerah, pada dasarnya untuk menegakan hukum tentang pelanggaran pajak dan retribusi dalam rangka untuk membiayai pembangunan. Melalui sarana hukum pidana pada Perda tersebut, maka kewajiban-kewajiban yang dibebankan pembentuk peraturan kepada masyarakat secara yuridis dapat dipaksakan berlakunya sebagai tujuan agar masyarakat lebih menaati Perda tersebut.

Dengan kebijakan penggunaan hukum pidana sebagai sarana pentaatan warga masyarakat terhadap Perda pajak dan retribusi, pemerintah daerah telah melakukan kriminalisasi dan penalisasi atas perbuatan tertentu terhadap warga masyarakat. Kebijakan kriminalisasi dan penalisasi atas perbuatan di bidang perpajakan sebagai kebijakan publik sekaligus juga merupakan kebijakan kriminal yang akan berimplikasi luas di bidang hukum.

Sejak UU No.28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah tersebut diberlakukan sebagai hukum positif, hampir Perda yang disusun di tiap-tiap Provinsi dan Kabupaten/Kota mencantumkan sanksi pidana terhadap pelanggarannya. Hal ini diperkuat dalam penelitian penulis tentang Perda Pajak dan Perda Retribusi di tiga Kabupaten dan satu Kota di Provinsi Riau pada tahun 2006. Walaupun Perda pajak dan retribusi pada dasarnya termasuk hukum administrasi, namun demikian ada kecenderungan bahwa Perda pajak

---

modal, tindak pidana dalam bidang kepailitan, tindak pidana dalam bidang lingkungan hidup, tindak pidana dalam bidang komputer, dan tindak pidana dalam bidang keuangan.

<sup>2</sup> Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sering disebut juga dengan Undang-Undang Otonomi Daerah.

<sup>3</sup> Sesuai dengan Pasal 7 ayat (1) UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Perda termasuk salah satu dari hierarki peraturan perundang-undangan yaitu :

- a. UUD 1945.
- b. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang.
- c. Peraturan Pemerintah.
- d. Peraturan Presiden.
- e. Peraturan Daerah.



dan Perda retribusi selalu diperkuat dengan sanksi pidana yang dalam literatur disebut dengan "*Ordnungswidrigkeiten*"<sup>4</sup>. Seolah-olah sarana sanksi administratif tersebut dianggap belum mampu dan perlu diperkuat dengan sanksi pidana. Namun demikian sampai saat ini belum ada hasil penelitian yang menunjukkan efektifitas penegakan hukum terhadap tindak pidana pajak dan retribusi daerah yang diajukan ke pengadilan karena melanggar peraturan hukum pidana. Dengan demikian dirasa perlu ada pengkajian lebih serius tentang kemanfaatan sanksi pidana dalam Perda pajak dan Perda retribusi untuk melengkapi sanksi administratif, sebab filosofi tujuan Perda pajak dan Perda retribusi itu adalah dapat berfungsinya sarana hukum untuk memasukan pungutan dari sektor pajak atau retribusi ke kas daerah dan bukan kepastian hukum dari proses peradilan yang ditamakan.

### **B. Kebijakan Kriminalisasi dalam Perda Pajak dan Perda Retribusi.**

Dalam perspektif kebijakan hukum pidana (*penal policy*), ketentuan pidana tidak mutlak harus ada di dalam perundang-undangan hukum administrasi, dalam arti penetapan perbuatan sebagai perbuatan pidana juga tidak harus ada. Kebijakan penetapan perbuatan pidana tergantung pada pertimbangan atas kelayakan kaidah dalam Perda yang bersangkutan perlu tidaknya dipertahankan dengan hukum pidana. Karena menurut Barda Nawawi Arief bahwa sanksi pidana merupakan bentuk fungsionalisasi/operasionalisasi instrumentalisasi hukum pidana di bidang hukum administrasi<sup>5</sup>, maka dengan pembentuk Perda menganggap bahwa kaidah yang ditetapkan akan lebih fungsional atau lebih dapat dioperasionalkan apabila kaidah yang bersangkutan juga memberikan ancaman sanksi pidana kepada setiap orang yang dianggap melanggar kaedah tersebut.

Disisi lain yang tidak kalah pentingnya untuk dipertimbangkan dalam merumuskan kriminalisasi, La Patra menegaskan bahwa kebijakan kriminal dikatakan efektif apabila mampu mengurangi kejahatan (*reducing of crime*), baik dalam arti mampu melakukan pencegahan kejahatan (*prevention of crime*) maupun dalam arti mampu melakukan perbaikan terhadap pelaku kejahatan itu sendiri (*rehabilitation of ciftnals*)<sup>6</sup>. Kemudian Dias memberikan lima syarat untuk mengetahui efektif atau tidaknya suatu sistem hukum:

1. Mudah tidaknya makna atau isi aturan-aturan hukum itu ditangkap.

<sup>4</sup> Romly Atmasasmita, 2004, *Sekitar Masalah Korupsi Aspek Nasional dan Aspek Internasional*,. Mandar Maju Bandung, hlm. 42

<sup>5</sup> Barda Nawawi Arief, 2003, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 15.

<sup>6</sup> Muladi dan Barda Nawawi Arief, 1992, *Teori-teori dan Kebijakan Pidana*, Alumni, Bandung, hlm. 199



2. Luas atau tidaknya kalangan masyarakat yang mengetahui isi aturan-aturan yang bersangkutan.
3. Efisien dan efektifnya mobilisasi aturan-aturan hukum dapat dicapai dengan bantuan :
  - a. Aparat administrasi yang menyadari kewajibannya untuk melibatkan dirinya ke dalam usaha mobilisasi yang demikian.
  - b. Para warga masyarakat yang merasa terlibat dan merasa harus berpartisipasi di dalam proses mobilisasi hukum.
4. Adanya mekanisme penyelesaian sengketa yang tidak hanya harus mudah dihubungi dan dimasuki oleh setiap warga masyarakat, akan tetapi juga harus cukup efektif menyelesaikan sengketa.
5. Adanya anggapan dan pengakuan yang merata di kalangan warga masyarakat, bahwa aturan-aturan dan pranata-pranata hukum itu memang sesungguhnya berdaya mampu efektif<sup>7</sup>.

Dalam formulasi Perda pajak dan retribusi ini, pembuat kebijakan Perda beranggapan penetapan perbuatan pidana beserta sanksinya masih dirasa mempunyai arti yang sangat strategis dalam rangka penegakkan hukum pidana dan/atau menjaga kepastian hukum Perda. Hal ini berangkat dari konsep bahwa undang-undang pidana harus pasti, di dalamnya harus dapat diketahui dengan pasti perbuatan apa yang dilarang atau apa yang diperintahkan<sup>8</sup>. Selain fungsi yang terkait dengan hukum pidana materiil bertalian dengan asas legalitas, masih terdapat fungsi lain yang terkait dengan hukum acara pidana (hukum pidana formil), yang di sebut dengan fungsi petunjuk bukti. Rumusan perbuatan pidana, akan menunjukkan apa yang harus dibuktikan manakala ada sangkaan seseorang telah melakukan perbuatan Pidana menurut aturan hukum acara pidana. Agar seseorang yang diduga telah melakukan perbuatan yang dimaksudkan dapat di pidana, semua unsur harus dituduhkan dan dibuktikan.

Dalam rangka penetapan perbuatan pidana di bidang pajak dan distribusi daerah, UU No. 28 Tahun 2009 telah memberikan pedoman kepada pemerintah kabupaten/kota untuk menggunakan hukum pidana dalam ketentuan Perda pajak dan Perda retribusi. Di dalam sistem pemidanaan pada undang-undang tersebut menegaskan, khusus untuk wajib pajak karena kealpaannya atau dengan sengaja melanggar kewajiban dapat di pidana penjara maksimal 2 tahun atau pidana denda. Tapi seolah ada membedakan terhadap wajib retribusi yang melakukan pelanggaran, tidak menggunakan kata dapat tetapi kata-kata diancam pidana kurungan maksimal 3 bulan atau pidana denda. Ketentuan sistem pemidanaan tersebut ditempatkan pembuat undang-undang pada Bab

<sup>7</sup> Ibid, hlm. 13-14

<sup>8</sup> Sudarto, 1987, *Hukum Pidana I*, Yayasan Soedarto, hm. 51



XVI tentang ketentuan pidana, yang dirumuskan dari Pasal 174 sampai Pasal 178. Dengan rumusan dapat dipidana, maka menurut pembentuk undang-undang, perbuatan pidana dan sanksi pidana di dalam Perda bukanlah suatu keharusan. Memang tidak ada kemutlakan bahwa Perda harus menetapkan perbuatan pidana dan sanksi pidana, tetapi hasil penelitian menunjukkan bahwa semua Perda yang mengatur tentang pajak dan retribusi daerah memuat sanksi pidana.

Ketentuan perbuatan pidana dan bentuk sanksi pidana untuk wajib pajak dan wajib retribusi dalam UU No.28 Tahun 2009 tersebut dapat dilihat pada :

Pasal 174

- (1) Wajib Pajak yang karena kealpaannya tidak menyampaikan SPTPD atau mengisi dengan tidak benar atau tidak lengkap atau melampirkan keterangan yang tidak benar sehingga merugikan keuangan daerah dapat dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun atau pidana denda paling banyak 2 (dua) kali jumlah pajak terutang yang tidak atau kurang dibayar.
- (2) Wajib Pajak yang dengan sengaja tidak menyampaikan SPTPD atau mengisi dengan tidak benar atau tidak lengkap atau melampirkan keterangan yang tidak benar sehingga merugikan keuangan daerah dapat dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun atau pidana denda paling banyak 4 (empat) kali jumlah pajak terutang yang tidak atau kurang dibayar.

Pasal 176

Wajib Retribusi yang tidak melaksanakan kewajibannya sehingga merugikan keuangan daerah diancam pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau pidana denda paling banyak 3 (tiga) kali jumlah retribusi terutang yang tidak atau kurang dibayar.

Berdasarkan rumusan tersebut di atas, ternyata kriminalisasi terhadap delik perpajakan dalam undang-undang ini mengenal dua sifat perbuatan yaitu *opzet* dan *culpa*, dengan bentuk kriminalisasi perbuatan meliputi tentang tidak menyampaikan SPTPD, atau mengisi dengan tidak benar atau tidak lengkap maupun tidak melampirkan keterangan yang tidak benar sehingga merugikan keuangan daerah. Jadi seolah-olah menganut delik materil, karena dari perbuatan tersebut baru dapat dipidana jika telah menimbulkan kerugian keuangan daerah. Namun sanksi pidana berupa penjara atau kurungan yang alternatifkan dengan denda tersebut tidak bersifat tertutup, artinya dengan kata-kata "dapat dipidana" pada Pasal 174 ayat (1) dan (2) UU No. 28 Tahun 2009 tersebut, undang-undang ini memberikan ruang kepada pembuat Perda pajak daerah untuk tidak menggunakan sanksi pidana dalam formulasi Perda, atau tetap merumuskannya dengan menjadi kemutlakan menggunakan kata-kata



“dapat di pidana” sehingga dalam tahap aplikasinya ada pedoman untuk menilai perlu tidaknya di fungsikan sanksi pidana tersebut.

Untuk wajib retribusi dalam formulasi ketentuan Pasal 176 tidak jelas bentuk perbuatan yang di kriminalisasikan, karena hanya dirumuskan dengan kalimat “yang tidak melaksanakan kewajibannya sehingga merugikan keuangan negara”, dengan ancaman pidana kurungan paling lama 3 bulan atau pidana denda paling banyak 3 kali jumlah retribusi terhutang. Sesuatu hal yang dirasakan janggal pula dalam formulasi kadaluarsa perbuatan yang gugur untuk dituntut hanya ditentukan pada tindak pidana yang dilakukan wajib pajak, sementara tindak pidana tentang retribusi tidak ada pembatasan kadaluarsa seperti yang diatur Pasal 175, hal ini seolah-olah tindak pidana retribusi lebih berat dari tindak pidana pajak karena tidak ditentukan masa kadaluarsa penuntutannya. Berkaitan dengan kualifikasi dari perbuatan yang dirumuskan sebagai tindak pidana dalam undang-undang ini, tidak ditemukan penegasan sebagai kejahatan atau pelanggaran, ini akan mempunyai konsekuensi yuridis terhadap fungsionalisasi hukum pidana yang akan ditegakan dalam Perda nantinya.

Mencermati bahwa pelanggaran pada Perda pajak dan retribusi yang ditentukan pasal-pasal tersebut di atas telah ditetapkan sebagai perbuatan pidana, maka dapat dikatakan bahwa perbuatan pidana di bidang pajak dan retribusi daerah adalah *mala prohibita* bukan sebagai *mala inse* yang bersifat *morally wrong*. Dengan demikian dapatlah dikatakan perbuatan pidana di bidang pajak dan retribusi daerah yang ditentukan dalam UU No. 28 Tahun 2009 tersebut, baru dapat dikatakan sebagai perbuatan melanggar hukum menurut hukum pidana setelah perbuatan itu dinyatakan dalam Perda berlaku sebagai hukum positif di suatu daerah.

Penetapan perbuatan pidana di bidang pajak dan retribusi daerah pada perundang-undangan pidana itu, sejatinya tidak lain dimaksudkan untuk mendukung ditaatinya norma pajak dan retribusi daerah. Oleh karena itu Perda pada umumnya dan pajak atau retribusi daerah pada khususnya merupakan bagian dari hukum administrasi negara, maka perbuatan pidana pajak dan retribusi daerah dapat dikategorikan sebagai bidang hukum pidana administrasi. Barda Nawawi Arief<sup>9</sup> menjelaskan bahwa, selain hukum pidana administrasi, bidang hukum ini sering disebut dengan kejahatan/tindak pidana administrasi, hukum pidana dari aturan (*ordnung strafrech*), atau hukum pidana pemerintahan (*bestuurstrafrech*). Dikatakan hukum pidana administrasi, karena bidang hukum ini dibuat untuk memberikan sanksi terhadap pelanggaran-pelanggaran administrasi. Selain itu dikatakan juga dengan hukum pidana dari aturan-aturan (*ordnung strafrecht*), karena hukum administrasi

<sup>9</sup> Barda Nawawi Arief, *Op. Cit.*, hlm. 14



pada hakekatnya merupakan hukum yang dibuat dalam melaksanakan kekuasaan mengatur (*regulatory powers*). Di samping itu, karena hukum administrasi terkait dengan tata pemerintahan, maka istilah hukum pidana administrasi disebut pula dengan hukum pidana pemerintahan (*bestuursstrafrecht*).

Penetapan perbuatan sebagai perbuatan pidana dan penetapan sanksi pidana disebut dengan kriminalisasi dan penalisasi. Kriminalisasi merupakan proses penetapan sanksi pidana terhadap perbuatan yang semula tidak ada sanksi pidananya kemudian diberi sanksi pidana<sup>10</sup>. Pedoman tersebut diatas berlaku bagi setiap perbuatan sebagai perbuatan pidana, tak terkecuali dalam penyusunan Perda. Namun demikian apabila pendapat tersebut dihubungkan dengan hasil penelitian yang telah pernah penulis lakukan pada tahun 2006, menunjukkan bahwa tidak adaditemukan perkara yang menyangkut pelanggaran pajak daerah dan retribusi daerah yang diajukan ke pengadilan<sup>11</sup>.

### **C. Fungsi Aparatur Penyidik dalam Penegak Hukum Pidana pada UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.**

Masalah penegakan hukum pidana terhadap ketentuan perbuatan pidana (tindak pidana) dalam UU No. 28 Tahun 2009, pada ketentuan hukum pidana ajektifnya secara prinsip tetap menggunakan ketentuan hukum acara pidana (KUHP). Fungsi Penyidik dalam undang-undang ini atas nama penuntut umum dapat untuk mengajukan perkara ke persidangan dalam perkara cepat, menyangkut pajak dan retribusi daerah ditentukan sanksi pidana yang lebih rendah dari delegasi wewenang yang ditentukan di dalam UU No. 28 Tahun 2009.

Dalam rangka menegakkan Perda, menurut undang-undang pemerintah daerah dapat membentuk badan penyidik yang ditugasi untuk menegakan hukum pidana dari ketentuan Perda. Ketentuan ini dapat di lihat pada Bab XV dari UU No. 28 Tahun 2009 tersebut yang mengatur tentang posisi dan fungsi penyidik pegawai negeri sipil dari lingkungan pemerintah daerah. Lingkup kewenangan penyidik tersebut diatur pada Pasal 173 UU No. 28 Tahun 2009. Pasal 173 menegaskan :

- (1) Pejabat Pegawai Negeri Sipil (PPNS) tertentu di lingkungan pemerintah daerah diberi wewenang khusus sebagai penyidik untuk melakukan penyidikan tindak pidana di bidang perpajakan daerah dan retribusi, sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Hukum Acara Pidana.
- (2) Penyidik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah pejabat pegawai negeri sipil tertentu di lingkungan pemerintah daerah yang diangkat oleh

<sup>10</sup> Soedarto, Ibid.

<sup>11</sup> Hasil wawancara dengan para PPNS yang ditugaskan di Dinas Pendapatan Daerah Pemko Pekanbaru tahun 2006.



pejabat yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- (3) Wewenang penyidik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah:
- a. menerima, mencari, mengumpulkan, dan meneliti keterangan atau laporan berkenaan dengan tindak pidana di bidang perpajakan Daerah dan retribusi agar keterangan atau laporan tersebut menjadi lebih lengkap dan jelas.
  - b. meneliti, mencari, dan mengumpulkan keterangan mengenai orang pribadi atau badan tentang kebenaran perbuatan yang dilakukan sehubungan dengan tindak pidana perpajakan daerah dan retribusi.
  - c. meminta keterangan dan bahan bukti dari orang pribadi atau badan sehubungan dengan tindak pidana di bidang perpajakan daerah dan retribusi.
  - d. memeriksa buku, catatan, dan dokumen lain berkenaan dengan tindak pidana di bidang perpajakan daerah dan retribusi.
  - e. melakukan penggeledahan untuk mendapatkan bahan bukti pembukuan, pencatatan, dan dokumen lain, serta melakukan penyitaan terhadap bahan bukti tersebut.
  - f. meminta bantuan tenaga ahli dalam rangka pelaksanaan tugas penyidikan tindak pidana di bidang perpajakan daerah dan retribusi.
  - g. menyuruh berhenti dan/atau melarang seseorang meninggalkan ruangan atau tempat pada saat pemeriksaan sedang berlangsung dan memeriksa identitas orang, benda, dan/atau dokumen yang dibawa.
  - h. memotret seseorang yang berkaitan dengan tindak pidana perpajakan daerah dan retribusi.
  - i. memanggil orang untuk didengar keterangannya dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi.
  - j. menghentikan penyidikan, dan/atau
  - k. melakukan tindakan lain yang perlu untuk kelancaran penyidikan tindak pidana di bidang perpajakan daerah dan retribusi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (4) Penyidik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memberitahukan dimulainya penyidikan dan menyampaikan hasil penyidikannya kepada penuntut umum melalui penyidik pejabat polisi negara Republik Indonesia, sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Hukum Acara Pidana.

Berdasarkan rumusan di atas, maka penyidikan terhadap Perda yang menyangkut pajak dan retribusi dapat dilakukan oleh Polri selaku pejabat penyidik menurut KUHAP tetapi dapat pula dilaksanakan oleh PPNS yang dibentuk oleh pemerintah daerah. Selain itu di lingkungan pemda juga terdapat polisi pamong praja yang bertugas menyelenggarakan ketenteraman dan



ketertiban umum untuk menegakkan peraturan daerah, sebagaimana dituangkan pada Pasal 7 jo. Pasal 11 Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah. Adanya beberapa badan yang bertugas untuk menegakkan peraturan daerah ini bukan mustahil di lingkungan pemerintah akan terjadi ketidaksinkronisasian dalam penegakan produk hukum daerah. Penyidikan terhadap pelanggaran Perda terhadap tersangka yang disangka telah melakukan perbuatan pidana itu akan diperiksa oleh pejabat penyidik yang berasal dari lingkungan Pemda. Dalam kaitan inilah kedudukan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) di lingkungan pemda sering dianggap sebagai pokok masalah dalam penegakan Perda, karena PPNS adalah PNS yang ditugaskan pada dinas/instansi di lingkungan pemerintahan daerah, sehingga kinerja PPNS berpotensi ter subordinasi oleh kepala dinas/instansi dimana yang bersangkutan ditempatkan. Orientasi pelaksanaan tugas kepala dinas/instansi dimana PPNS itu ditempatkan. dapat mempengaruhi penegakan Perda yang dilaksanakan oleh PPNS. Hal yang demikian dapat terjadi karena sebagai PNS, mereka berada di bawah kendali kepala dinas/instansi yang bersangkutan, sedangkan dalam penegakan Perda mereka membutuhkan kemandirian sesuai dengan kewenangan yang dimilikinya. Keadaan ini dapat menyebabkan kedudukan PPNS tidak mandiri, karena kewenangan PPNS dapat dipengaruhi oleh kehendak kepala dinas/instansi masing-masing. Dalam kerangka inilah antara instruktur birokrasi pemerintahan dengan fungsi PPNS sebagai aparat penegak hukum dimungkinkan terjadi ketidakharmonisan atau tidak sinkronnya dalam mencapai tujuan yang dikehendaki oleh pembentuk peraturan.

Selain kedudukan PPNS yang berpotensi ter subordinasi oleh kepala dinas/instansinya, orientasi kepala dinas/instansi yang ditugaskan untuk mengawal Perda akan berpengaruh terhadap penegakan Perda. Apabila orientasi kepala dinas/instansi itu lebih mengutamakan masuknya pajak dan retribusi daerah dibandingkan dengan upaya penegakan hukum pidana, maka orientasi ini dapat mendorong penyelesaian pelanggaran Perda tidak dilaksanakan melalui badan peradilan. Dengan kata lain dalam rangka pencapaian tujuan Perda, pejabat pemerintah daerah dimungkinkan melakukan pengabaian terhadap kriminalisasi dan penalisasi yang telah dilakukan.

Dalam kedudukan PPNS berada dibawah kendali kepala dinas/instansi juga dapat menimbulkan persoalan akuntabilitas publik ketika PPNS berhadapan dengan aparat Pemda. Ketentuan UU Pajak dan Retribusi Daerah memungkinkan dilakukannya kriminalisasi terhadap pemerintah. Seperti melakukan kesalahan dalam memberikan pelayanan kepada wajib pajak (*fiscus*). Hal ini tentu akan menimbulkan penegakan perda untuk ke depannya, karena PPNS dilingkungan Pemda tak dapat dipisahkan dengan kedudukannya sebagai PNS yang di dalam organisasinya mempunyai aturan-aturan tersendiri.



#### D. Kesimpulan

Dari tulisan ini dapat disimpulkan, bahwa pelanggaran terhadap ketentuan pajak dan retribusi daerah hanya merupakan perbuatan pidana yang bersifat mala prohibita, maka kebijakan kriminalisasi dan penalisasi dalam Undang-Undang No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah bukanlah merupakan suatu keharusan untuk di formulasikan dalam ketentuan Perda, kecuali jika pelanggaran terhadap materi hukum Perda Pajak dan Perda Retribusi itu dinilai tidak mampu ditenggak dengan sanksi hukum administrasi. Untuk menggunakan hukum pidana dalam perumusan Perda Pajak dan Perda Retribusi haruslah memenuhi persyaratan mendasar, sehingga tidak menimbulkan kelebihan kriminalisasi yang akan mengakibatkan tidak berfungsinya ketentuan hukum pidana itu sendiri dalam menegakan Perda.

Aparatur penegak hukum dalam bidang penyidikan terhadap pelanggaran Perda Pajak dan Perda Retribusi daerah berada pada Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS), yang ruang lingkup kerjanya di bawah Kepala Dinas/Instansi Pemerintah. Penyidik Pegawai Negeri Sipil dalam menegakan hukum pelanggaran Perda melalui jalur penal kinerjanya akan tersubordinasi oleh Kepala Dinas/Instansi tempat dimana Penyidik Pegawai Negeri Sipil di tugaskan, tidak mandiri sesuai dengan kewenangan dalam menegakan hukum. Dalam kerangka ini instruktur birokrasi pemerintahan dengan fungsi PPNS sebagai aparat penegak hukum dimungkinkan terjadi ketidakharmonisa atau tidak sinkronnya dalam mencapai tujuan yang dikehendaki pembentuk peraturan.

#### DAFTAR PUSTAKA

##### A. Buku-buku

Arief, Barda Nawawi, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996.

\_\_\_\_\_, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003.

Muladi dan Arief, Barda Nawawi, *Teori-Teori Dan Kebijakan Pidana*, Alumni, Bandung, 1992.

Soerdato, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1981.

\_\_\_\_\_, *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1977.



**B. Thesis**

M.Musa, *Kebijakan Formulasi Hukum Pidana Dalam Peraturan Daerah*  
(Tinjauan Terhadap Peraturan Daerah di Provinsi Riau), Thesis, 2006

**C. Peraturan Perundang-undangan**

UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah

UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan